

**ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ  
ІЗ ГРОМАДЯНСТВОМ, ЯК РІЗНОВИД ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ**

*Досліджено питання визначення місця процедур з питань громадянства у теорії юридичного процесу. Звернуто увагу на поняття, види і ознаки юридичного процесу.*

\*\*\*

*Исследован вопрос относительно места процедур по вопросам гражданства в теории юридического процесса. Обращено внимание на понятие, виды и признаки юридического процесса.*

\*\*\*

*Problem concerning the place of procedures on citizenship problems in the theory of legal process is researched. Attention is paid to the notion, species and features of legal process.*

Із прийняттям Конституції 1996 р. в Україні було проголошено курс на побудову демократичної, соціальної, правової держави. За більш ніж десятирічний термін, що минув з цього часу, вдалося досягти певних успіхів у зазначеному напрямі. Але попри це багато конституційно-правових норм все ще залишаються декларативними, а закріплені в них положення, що стосуються як питань функціонування найважливіших конституційно-правових інститутів, так і реалізації основних прав і свобод особи, здійснюються з великими труднощами. Це зумовлено не лише складною політичною ситуацією в суспільстві, кризовими явищами в українській економіці, а й відсутністю в нормативному масиві конституційного права необхідних про-

цедурно-процесуальних норм і механізмів, які, по суті, і перетворюють правові положення, зафіксовані в Основному Законі, на реально діюче право.

*Актуальність* даної теми зумовлена тим, що не дивлячись на розробку як вітчизняними, так і зарубіжними вченими теорії юридичного процесу, досі не визначено місця процедур з питань громадянства у теорії юридичного процесу і процесуальному праві.

Питання юридичного процесу протягом останніх десятиліть привертають дедалі більшу увагу вітчизняних вчених. Серед наукових досліджень, присвячених цій проблематиці, слід відзначити праці В. М. Горшенєва [1], О. А. Коваля [2], С. А. Лисенкова [3], Н. М. Оніщенко [4], О. Ф. Скакун [5], Д. В. Слинька [6] та інших вчених [7, 8]. Активні пошуки в даному напрямку ведуть і російські науковці [9–12]. Проте дослідження процедур з питань громадянства в аспекті теорії юридичного процесу на пострадянському просторі досі ще не проводилися.

*Метою* даної роботи є дослідження юридичної природи процедур з питань громадянства в аспекті теорії юридичного процесу. Досягнення поставленої мети має забезпечити комплексне використання сучасних наукових методів, серед яких: історико-правовий, компаративний, формально-юридичний та ін.

Загальна теорія права в тому вигляді, як вона склалася на сьогодні, має одну вельми відчутну прогалину: маловивченою і погано осмисленою залишається в ній така широка сфера правових явищ, як процесуальне право. Має рацію В. Н. Протасов, що «загальна теорія права в її нинішньому стані індиферентна до відмінностей матеріального і процесуального права під час оцінки правових явищ і більшою мірою її можна вважати «теорією матеріального права»» [13, с. 32–33]. Практичні питання, що постали перед законодавцем, та й перед усім нашим суспільством протягом останнього десятиліття, вимагають усунення цієї вади. Дедалі частіше загальнотеоретичні уявлення про процес стають методологічною підставою вирішення практичних питань процесуального законодавства. Проте, це тільки початок у вивченні специфіки процесуальних проявів права. Одне з теоретичних питань, що заслуговує на увагу – видовий поділ, класифікація юридичного процесу як такого і визначення того місця, яке посідає в ньому порядок вирішення питань, пов'язаних з громадянством.

Але, перш ніж переходити до різновидів юридичного процесу, слід було б з'ясувати, що ж являє собою юридичний процес взагалі.

Останнім часом юридичному процесу приділяється дедалі більша увага. У юридичній енциклопедії можна знайти таке визначення: «Юридичний процес – комплексне і багатоаспектне поняття, що характеризує сукупність усіх правових форм діяльності державних органів (парламенту, президента, уряду, суду, прокуратури тощо) та інших уповноважених суб'єктів, яка пов'язана зі здійсненням у визначеному законом порядку юридично значущих дій і спричиняє певні правові наслідки» [14, с. 481]. Взагалі, вченими юридичний процес розглядається як діяльність уповноважених органів, спрямована на вирішення юридичних справ. Йому дається досить багато однорідних визначень. На нашу думку, цілком можна погодитися з наступним визначенням юридичного процесу, яке дала йому О. Ф. Скакун: «Юридичний процес (*лат. processus* – рух вперед; *англ. juridical process*) – врегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, що виражається в системі їх процесуальних дій по підготовці, прийняттю і документуванню юридичних рішень загального та індивідуального характеру» [5, с. 801].

Види юридичного процесу зазвичай групуються за предметною ознакою, коли як підстава класифікації враховуються тільки відповідні галузі матеріального права, що використовуються в діяльності певних органів держави. Звідси такі різновиди юридичного процесу, як кримінальний, цивільний, адміністративний тощо. Вказана класифікація в принципі є цілком прийнятною, оскільки містить певний матеріал для з'ясування загальних і особливих моментів процесу як комплексу, так і його окремих підрозділів. Проте, вона не дозволяє встановити функціональний зв'язок юридичного процесу із структурою механізму правового регулювання, а також узагальнити юридичний процес не тільки як поліструктурний комплекс, але і як функціональну систему [1, с. 65]. Тому за функціональної ознакою виділяють такі види процесу, як установчий, правотворчий, правозастосовний і контрольний [8, с. 269]. Розглянемо ці види юридичного процесу більш детально.

**Установчий процес** – врегульована правовими нормами система взаємопов'язаних процедур (стадій), що здійснюються уповноваженими органами держави, організаціями і посадовими особами із формування, перетворення або скасування органів держави, їх структурних підрозділів, посадових осіб [5, с. 804].

**Правотворчий процес** – це діяльність уповноважених органів держави, організацій і посадових осіб з підготовки, затвердження і офіційного проголошення нормативно-правових актів [8, с. 269].

**Правозастосовний процес** – врегульована правовими нормами система взаємопов'язаних процедур (стадій) по розгляду і вирішенню юридично значущих індивідуальних справ уповноваженими органами держави, організаціями і посадовими особами [5, с. 803–804].

**Контрольний процес** – це діяльність органів держави, громадських організацій і посадових осіб для перевірки відповідності дотримання підлеглими суб'єктами правових приписів і припинення правопорушень, передбачених організаційно-правовими засобами [8, с. 269].

Перед нами постало чотири види юридичного процесу, але це лише одна з теорій. Так, деякі вчені виділяють більше видів юридичного процесу. Але незалежно від цього юридичний процес має певні ознаки, як от: 1) різновид соціального процесу; 2) має юридичну природу; 3) регламентується процесуальними нормами національних і міжнародних актів, на основі яких здійснюється; 4) являє собою владну діяльність уповноважених суб'єктів – компетентних органів і посадових осіб; 5) складається з процесуальних стадій – сукупності процесуальних дій, що пов'язані найближчою метою; 6) має на меті прийняття юридичних рішень загального (нормативні акти) або індивідуального (правозастосовні акти) характеру; 7) фіксується, як правило, в документально оформлених правових актах різними технічними засобами [5, с. 801–802].

З'ясування юридичної природи порядку вирішення питань, пов'язаних із громадянством, зумовлює необхідність його кваліфікації за всіма вищеназваними ознаками, а крім того – виявлення специфічних рис, що відмежовують його від інших видів юридичного процесу.

Стосовно громадянства передусім слід зауважити, що воно має прямий стосунок до держави. Державна влада поширюється на все населення у межах відповідної території, що являє собою просторову основу держави, просторову умову її буття. У кінцевому рахунку без території держави не існує, хоча кордони території можуть змінюватися у часі. Територіальний поділ населення породжує новий соціальний інститут – громадянство або підданство. Як наслідок, усі індивіди отримують поділ на громадян (підданих), іноземних громадян (іноземних підданих) і осіб без громадянства (підданства). Здійснення влади за територіальним принципом призводить до встановлення її просторових меж – державного кордону, що відділяє одну державу від іншої [15, с. 13]. І. А. Ільїн визначає державу як союз людей, організованих на засадах права, об'єднаних пануванням над єдиною територією і підкорених одній владі [16, с. 34]. Тобто можемо побачити, що громадянство тісно пов'язане з територією,

на якій тривалий час перебуває людина. Звідси випливає, що перебуваючи лише у певній країні – країні свого громадянства, людина володіє усією повнотою прав. Але ж за своє життя людина може змінити місце свого проживання не лише на території рідної країни, а й виїхати на постійне місце проживання за її межі й набутти громадянство іншої країни.

Зміна місця проживання людей і зміна громадянства викликають соціальні зміни. Значні соціальні зміни в суспільстві відбуваються внаслідок спільних односпрямованих і взаємоузгоджених дій людей, які беруть участь у всіх соціальних процесах. Під соціальним процесом розуміється послідовна зміна станів у соціальних системах і підсистемах, соціальних інститутах та організаціях, соціальні зміни в динаміці [17].

У широкому розумінні соціальний процес – сукупність односпрямованих соціальних дій, які можна виділити з множини інших. Це серія явищ взаємодії людей, або серія явищ, які відбуваються в організації, структурі груп і змінюють стосунки між людьми чи між складовими елементами спільноти [18, с. 93]. Так, порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, можна віднести до різновиду соціального процесу, оскільки ця діяльність є взаємодією людей, змінюються стосунки між людьми чи між складовими спільноти. Здійснюється він під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників, має стійкий порядок взаємодії своїх компонентів, тривалий у часі та спрямований на досягнення певного стану об'єкта. Адже вирішення питань громадянства – це стійкий порядок здійснення відповідних процедур, тривалий у часі й спрямований на встановлення певного політичного статусу людини.

Порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, являє собою розгляд певної юридичної справи. Юридична природа таких життєвих обставин полягає в тому, що вони передбачені законом і тягнуть за собою визначені юридичні наслідки. Порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством – це така обставина, що розглядається на основі закону, а його наслідки втілюються у виконанні закону. Саме ці два моменти і визначають природу юридичної справи, а отже, вихідну основу юридичного процесу.

Питання громадянства України регулюються Конституцією України, Законом України «Про громадянство України», міжнародними договорами України. Основним нормативно-правовим актом з питань громадянства України є Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. [19]. Серед підзаконних актів, що мають забезпечити виконання Закону, найважливішим є Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України “Про громадянство України”» від

27 березня 2001 р. № 215/2001 [20], яким затверджено Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Саме в цьому акті визначено порядок подання заяв та інших документів з питань громадянства, перелік документів, які подаються для встановлення та оформлення належності до громадянства України, набуття і припинення громадянства України, порядок провадження і прийняття рішень за заявами і поданнями з питань громадянства, порядок вирішення питань.

Відповідно до згаданого вище Порядку провадження затверджено наказ МВС України № 716 від 20 липня 2006 р. «Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України і скасування рішень про оформлення набуття громадянства» [21].

Питання громадянства України регулюються також міжнародними багатосторонніми і двосторонніми договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Законодавство України з питань громадянства встановлює пріоритет дії міжнародних договорів над національним законодавством. Тобто, якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в Законі України «Про громадянство», застосовуються правила міжнародного договору [22, с. 128].

Окрім міжнародних договорів в Україні діють і двосторонні договори. Двосторонні договори України у досліджуваній нами сфері – це, як правило, угоди про спрощений порядок зміни громадянства. На сьогодні є чинними чотири такі угоди: з Республікою Білорусь [23], Республікою Казахстан [24], Республікою Таджикистан [25] та Киргизькою Республікою [26].

Відповідно до розділу IV Закону України «Про громадянство України» [19] у вирішенні питань громадянства беруть участь наступні органи: Президент України, Комісія при Президентові України з питань громадянства, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядковані йому органи, МЗС України, дипломатичні представництва та консульські установи.

До повноважень Президента України належать: прийняття рішення і видання указів відповідно до Конституції України і Закону України «Про громадянство» про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України; визначення порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень; затвер-

дження Положення про Комісію при Президентіві України з питань громадянства.

Комісія при Президентіві України з питань громадянства: розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід з громадянства України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президенту України щодо задоволення цих заяв і подань; повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід з громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України; контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства [27, с. 145–146].

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядковані йому органи: приймають заяви разом з необхідними документами щодо прийняття до громадянства України та виходу з громадянства України, перевіряють правильність їх оформлення, відсутність підстав, за наявності яких особа не приймається до громадянства України, а також підстав, за наявності яких не допускається вихід з громадянства України, і разом зі своїм висновком надсилають на розгляд Комісії при Президентіві України з питань громадянства; готують подання про втрату особами громадянства України і разом з необхідними документами надсилають на розгляд Комісії при Президентіві України з питань громадянства.

Вони також приймають рішення про оформлення набуття громадянства України. Одночасно ці органи скасовують прийняті ними рішення про оформлення набуття громадянства [27, с. 146].

Повноваження Міністерства закордонних справ України, дипломатичних представництв і консульських установ України. Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України здійснюють повноваження, передбачені щодо спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади стосовно осіб, які постійно проживають за кордоном [22, с. 128].

Під час вирішення питань, що пов'язані з громадянством України, як от вихід або набуття громадянства України, необхідно пройти певні стадії. До таких стадій можна віднести: порядок оформлення і подачі заяв з питань громадянства; порядок розгляду заяв з питань громадянства; порядок і строки прийняття рішень з питань громадянства; виконання рішень з питань громадянства; контроль за їх виконанням [16, с. 34].

Рішення про прийняття до громадянства України або припинення особою громадянства України приймає Президент України шляхом видання указів Президента України [28, с. 31]. Тобто йдеться про прийняття рішень індивідуального характеру. Текст указів з питань громадянства фіксується в офіційних документах машинописним текстом за підписом уповноваженої особи, а на виконання рішення особі видається або в неї вилучається паспорт громадянина України.

Розглянувши порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, можна визначити його як різновид юридичного процесу, оскільки він відповідає всім ознакам юридичного процесу: є різновидом соціального процесу; має юридичну природу; ця діяльність регламентується процесуальними нормами національних і міжнародних актів; являє собою діяльність уповноважених органів держави, чітко закріплену на законодавчому рівні; складається із сукупності процесуальних дій, що передбачає прийняття до громадянства або втрату громадянства; має на меті прийняття конкретизованих індивідуальних актів; результат фіксується в офіційних документах.

Від інших різновидів юридичного процесу порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, можна відрізнити завдяки системі органів, що беруть участь у розв'язанні даних питань; спеціальному законодавчому забезпеченню даної діяльності; характеру рішень, що приймаються; а також виду законодавчих актів, що приймаються під час закінчення процедури. Тому можна вважати порядок вирішення питань, пов'язаних із громадянством, різновидом юридичного процесу. Водночас більш глибоке дослідження порядку вирішення питань, пов'язаних з громадянством, і теорії юридичного процесу є перспективним напрямком подальших досліджень у даній сфері.

**Список літератури:** 1. Горшенев В. М. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев. – Х. : Вища школа, 1985. – 192 с. 2. Коваль О. А. Поняття процесуального права та його місце в структурі права України / О. А. Коваль // Адвокат. – 2004. – № 8. – С. 24–29. 3. Лисенков С. Л. Основы конституционного процессуального права : навч. посіб. / С. Л. Лисенков. – К. : Юрисконсульт, 2007. – 270 с. 4. Оніщенко Н. Юридичний процес як форма правової діяльності / Н. Оніщенко // Право України. – 2002. – № 7. – С. 7–13. 5. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с. 6. Слинко Д. В. Поняття юридичного процесу: до історії питання / Д. В. Слинко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2000. – Вип. 12. – С. 98–101. 7. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. 8. Теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с. 9. Акмалова А. А. Теория государства и права. Вопросы и ответы : учеб. пособие /



А. А. Акмалова, В. М. Капицын. – М. : Юриспруденция, 2006. – 184 с. **10.** Зайков Д. Е. Теория государства и права. Учебный минимум / Д. Е. Зайков, Е. Ю. Пенько. – М. : Юриспруденция, 2006. – 32 с. **11.** Куксин И. С. Юридический процесс: сущность и значение / И. С. Куксин // Современное право. – 2008. – № 6. – С. 75–78. **12.** Шипелов А. Е. Современные тенденции в развитии Конституционного процесса / А. Е. Шипелов // Вестник Московского университета МВД России. – 2005. – № 4. – С. 59–61. **13.** Баландин В. Н. О видах юридического процесса / В. Н. Баландин, А. А. Павлушина // Известия вузов. Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 32–33. **14.** Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл. 1998. – Т. 6. – 768 с. **15.** Левченко И. П. Российское гражданство : учеб. пособ. для вузов / И. П. Левченко, А. С. Прудников, В. Н. Калинин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 352 с. **16.** Кикоть В. Я. Российское гражданство : учеб. пособие / В. Я. Кикоть. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 351 с. **17.** Городяненко В. Г. Соціологія : підручник [Електронний ресурс] / В. Г. Городяненко. – К. : ВЦ «Академія», 2003. – [Режим доступу]: [http://ebk.net.ua/Book/sociology/gorodyanenko\\_sotsiologiya/part2/2403.htm](http://ebk.net.ua/Book/sociology/gorodyanenko_sotsiologiya/part2/2403.htm). **18.** Городяненко В. Г. Соціологія : посіб. для студентів вищих навч. закл. / В. Г. Городяненко. – К. : ВЦ «Академія», 1999. – 384 с. **19.** Про громадянство України : закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2235-14>. **20.** Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» : указ Президента України від 27 берез. 2001 р. №215/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=215%2F2001>. **21.** Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства : наказ МВС України від 20 лип. 2006 р. № 716 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0977-06>. **22.** Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 536 с. **23.** Угода між Україною і Республікою Білорусь про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у Республіці Білорусь, і громадянами Республіки Білорусь, які постійно проживають в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=112\\_510](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=112_510). **24.** Угода між Україною і Республікою Казахстан про спрощений порядок набуття і припинення громадянства громадянами України, які постійно проживають у Республіці Казахстан, та громадянами Республіки Казахстан, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадків безгромадянства та подвійного громадянства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=398\\_100](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=398_100). **25.** Угода між Україною і Республікою Таджикистан про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Таджикистан, і громадянами Республіки Таджикистан, які постійно проживають в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=762\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=762_004). **26.** Угода між Україною і Киргизькою Республікою про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у Киргизькій Республіці, та громадянами Киргизької Республіки, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадкам безгромадянства та подвійного громадянства [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=417\\_025](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=417_025). **27.** Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – 3-є вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с. **28.** Рубач Л. Громадянство: набуття та припинення / Л. Рубач, М. Мілорава, В. Коцюба. – К. : Видавець Фурса С. Я., 2009. – 68 с.

*Надійшла до редколегії 16.03.2010*